



Rapport N°4

CHAMBRE RÉGIONALE DES
COMPTES / MESURES PRISES PAR
LA NOUVELLE MUNICIPALITÉ

Direction Service Finances

2021/09/03



Selon l'article L.243-9 du code des juridictions financières : « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

En réponse aux recommandations et observations formulées par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives transmis à la ville le 29 mai 2020, voici les mesures prises par la nouvelle municipalité à suite de sa prise de fonction.



Commune de BIGUGLIA

CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE BIGUGLIA

PÉRIODE 2012-2018

SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES



RAPPEL : Article L.243-9 du code des juridictions financières : « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »

En réponse aux recommandations et observations formulées par la chambre régionale des comptes, voici les mesures prises par la nouvelle municipalité à la suite de sa prise de fonction le 24 mai 2020.

Recommandation n°1 : La commune doit avoir une gestion active de sa situation de trésorerie de manière à ne pas sur-mobiliser des emprunts et contracter des lignes de trésorerie surabondantes générant des frais financiers inutiles évalués à 406 800 € sur la période 2012-2018.

Concernant la gestion de la trésorerie celle-ci se situe toujours aujourd'hui à un niveau plus que satisfaisant avec une situation de trésorerie se positionnant toujours au-dessus du seuil de 3 millions d'euros.

Cette situation a permis à la Ville de ne pas avoir recours à l'emprunt au cours de l'exercice 2020.

Pour l'exercice 2021, une prévision budgétaire de 500.000,00 € a été inscrite au 1641 en dépenses de la section d'investissement afin d'équilibrer un accroissement des dépenses d'investissement inhérent au démarrage d'un plan pluriannuel d'investissement présenté en Conseil Municipal du 02 mars 2021 lors du Rapport d'Orientations Budgétaires (PJ1) et prévoyant des dépenses réelles d'équipement d'un montant 5.277.644,00 €.



Ce plan pluriannuel d'investissement fait une place de 52% aux dépenses courantes d'investissement, résultat du diagnostic opéré par la municipalité concernant les équipements nécessaires à une ville de cette strate et qui ont été relativement délaissés par l'ancienne mandature. Cependant, 48% de ce plan est consacré à des équipements structurants pour la Collectivité avec des opérations comme : l'amélioration du pôle de vie de Ficabruna, l'aménagement d'une voie douce permettant de relier les nouveaux quartiers de la Ville à son Centre, la construction d'un ouvrage d'art sur le Bevinco permettant une mise en sécurité nécessaire du passage de ce cours d'eau, l'aménagement d'une Salle Omnisport et la Construction d'une Cuisine Centrale afin de l'exploiter dans le cadre d'un approvisionnement en circuit courts et agriculture raisonnée.

Malheureusement, les retards dus en grande partie à la crise sanitaire concernant l'élaboration des plans de financement n'ont pas permis un démarrage des opérations dans les temps. Ces plans de financement sont aujourd'hui délibérés et les dossiers sont toujours en cours d'instruction auprès des organismes financeurs (Etat et Collectivité Territoriale de Corse). Des réponses sont attendues pour le dernier trimestre 2021 et permettront d'engager comptablement et juridiquement le lancement des études et les commandes prévues mais ne permettront pas d'atteindre le niveau de réalisation souhaité au budget. Le recours prévu à l'emprunt dans le BP 2021 ne sera donc pas nécessaire et l'exercice 2021 se caractérisera donc par un désendettement accru pour la Ville.

Les dossiers de financement prévoyant pour la quasi-totalité des opérations subventionnées à hauteur de 80%, le financement par l'emprunt envisagé dans le cadre du PPI s'élève à 2,5M pour la période 2021-2026, avec des résultats prévus en section d'investissement qui permettront néanmoins une minoration du recours à la dette en fin d'exercice tout en garantissant un fonds de roulement satisfaisant pour la collectivité avec un atterrissage prévu de l'épargne brute permettant de couvrir le remboursement de la dette et une affectation à l'investissement.

Concernant la gestion de la dette, une réflexion a été initiée fin 2020 sur la renégociation de deux emprunts contractés auprès de la Caisse d'Epargne pour la construction du groupe scolaire présentant des taux importants eu égard à ceux disponibles aujourd'hui sur le marché. Cependant cette réflexion n'a pu aboutir à la vue des indemnités de remboursement anticipés (IRA) importantes des contrats signés à l'époque, comme en atteste le tableau ci-dessous pour une sortie calculée au 25/12/2020 :

Dossier	Clause IRA	CRD	IRA	IRA (% CRD)	Date IRA
A29130W1	Actu CMS	1 955 299,15 €	774 236,08 €	40%	25/12/2020
A291415Q	Actu CMS	1 756 373,19 €	492 201,80 €	28%	25/12/2020



La réflexion n'est cependant pas close et nous voudrions étudier avec l'organisme prêteur la possibilité de modifier les IRA par voie d'avenant, condition sine qua non pour permettre un réaménagement de la dette favorable à la collectivité.

Pour finir le recours à des lignes de Trésorerie sera favorisé au détriment de l'emprunt, dans la stricte limite de la nécessité, afin d'assurer un relais de trésorerie avec le versement des subventions obtenues. Enfin, le recours aux prêts relais de la Banque des Territoires à des taux très avantageux sera favorisé pour la part communale. Le but étant de minorer le plus possible les frais financiers pour la Ville.

En conclusion la Ville est en train d'élaborer une vraie stratégie financière pour la durée de la nouvelle mandature. Le pilotage de cette stratégie financière dont l'esquisse se dessine dans le Rapport d'Orientation Budgétaire 2021 va permettre une consolidation de celle-ci lors de l'élaboration des documents budgétaires 2022. Ce pilotage couplé à une démarche déjà initiée de fiabilisation de la sincérité des comptes sera la condition essentielle pour dégager des marges de manœuvre permettant de minorer le recours à l'emprunt.

Recommandation n° 2 : La commune doit faire du DOB l'occasion d'un débat prospectif pluriannuel, appuyé sur des hypothèses chiffrées des évolutions de dépenses et de recettes, intégrant un plan pluriannuel d'investissement réaliste et corrélé avec la capacité d'épargne et de mobilisation du fonds de roulement, pour éviter toute sur-mobilisation de l'emprunt.

Comme mentionné plus haut, le ROB de l'exercice 2021 a vu sa qualité nettement améliorée par le travail important fourni par la municipalité lors de sa prise de fonction. Celui-ci contient un plan pluriannuel d'investissement émanant de notre programme de campagne municipale et présente une feuille de route pour le pilotage de la section d'investissement pour la durée de la nouvelle mandature.

Ce plan pluriannuel d'investissement sera ajusté lors de l'exercice 2022 en fonction des éléments de contexte relatés dans la réponse à la recommandation n°1. Il fera l'objet d'une délibération spécifique du Conseil Municipal de manière à acter définitivement son orientation et poser les jalons d'une section d'investissement maîtrisée tout au long de la mandature.

De plus, la qualité des informations incluses dans le ROB sera améliorée avec la construction pour 2022 d'une prospective financière sur 5 ans qui sera établie en concertation avec les services de la Ville, l'état d'avancement des dossiers d'investissements et les capacités financières de la Ville.

A ce sujet, le recours à des ouvertures d'autorisations de programme et crédits de paiement sont prévues pour les phases opérationnelles de travaux des projets structurants les plus importants, à savoir : les travaux d'aménagement du Pôle de vie de Ficabruna, de la voie douce Casatorra, de la construction du Pont du Bevinco, de la cuisine centrale et de la salle omnisports.

Cette déconnexion des engagements comptables vis-à-vis des engagements juridiques permettra de ne pas faire peser des restes à réaliser importants sur l'équilibre budgétaire, la capacité d'investissement de la Ville et donc le recours à l'emprunt.

L'objectif étant bien sûr de maintenir la capacité de désendettement de la Ville en dessous du seuil d'alerte de 12 années, pour mémoire, au titre de l'exercice budgétaire 2020, celle-ci est tombée à 5,82 années (contre 6,84 ans en 2019) suite à la baisse d'activité liée à la crise sanitaire mais aussi aux mesures prises directement après l'arrivée de la nouvelle municipalité.

Il faut préciser ici, que le but de la municipalité est de ne pas recourir à l'augmentation des taux de TF et de TFNB afin de ne pas obérer les capacités de la Ville. Comme l'a précisé le rapport de la Chambre, ces taux ont été trop souvent augmentés, parfois sans justification, au cours des mandatures passés. Même s'ils restent aujourd'hui en deçà des moyennes de la strate, la municipalité entend maintenir la dynamique de l'attractivité de la collectivité, et préférant de ce fait, maintenir une évolution des bases fiscales tout aussi dynamique couplée à l'élaboration en cours du Plan Local d'Urbanisme. Sur la fiscalité, la municipalité prévoit la mise en place à moyen terme d'une réflexion sur l'équité fiscale avec :

- La possible mise en place d'une THLV pour lutter contre l'évasion fiscale des locations saisonnières favorisées par les nouvelles solutions numériques modernes offertes aux loueurs ;
- Un travail de fiabilisation des bases fiscales (catégories de logements et éléments de confort), qui sera rendu possible à la suite du lancement, cette année, d'une mission de refonte de l'adressage financée par le Comité des Massifs de la Collectivité de Corse ;
- Un recensement consolidé de la population pour améliorer le produit des dotations de l'Etat.

Ce travail devant permettre à terme d'améliorer les recettes fiscales de la ville et donc la capacité d'investissement sur ses ressources propres.

Une logique indispensable de renforcement du recours aux marchés publics pour les dépenses de fonctionnement est en train de se mettre en place cette année avec une amélioration du recensement des besoins et de la computation des seuils pour une utilisation accrue des procédures formalisées de mise en concurrence, garantes d'une concurrence accrue permettant de générer des économies. Les besoins en cours d'évaluation sont établis pour 4 ans afin de favoriser le recours à la procédure de l'appel d'offres au détriment des marchés à procédure adaptée. A cet effet, une procédure de délégation de service public est en train d'aboutir pour une attribution programmée au mois de septembre pour la gestion et l'exploitation des crèches municipales et des activités extrascolaires et périscolaires sur 4 ans (PJ2). Cette délégation de service public permettra une rationalisation des dépenses historiquement importantes pour la section de financement de la Ville mais aussi en temps d'agents disponibles, toujours dans le but de dégager des marges de manœuvres accrues pour les capacités d'auto-financement de la Ville.



Enfin, de nombreuses mesures ont été prises cette année pour corriger certaines faiblesses constatées par la Chambre sur la sincérité des comptes de la Ville.

Ces mesures sont détaillées ci-dessous après les réponses aux trois recommandations édictées par la Chambre.

Recommandation n° 3 : La commune doit veiller à mettre en place un contrôle du temps de travail et des heures supplémentaires réalisées et mettre en adéquation les contrats des agents non titulaires avec les heures réelles de travail.

Un contrôle du temps de travail a été mis en place par des badgeuses (instaurées sur les différents sites de la commune par délibération du 15/10/2019, mise en place du règlement de la badgeuse (PJ3) ainsi que la facture d'acquisition des bornes tactiles de pointage (PJ4).

En termes d'efficacité, la mise en place de cette badgeuse ne permet pas un suivi exhaustif des heures effectuées réellement par les agents. De plus, il reste à interfacier cette solution avec le logiciel de paye ce qui ne semble pas possible techniquement aujourd'hui à la vue de la solution choisie par la dernière mandature pour donner suite à vos observations.

Une réflexion en ce sens est en cours pour changer le système mis en place par l'ancienne municipalité afin de se doter d'une solution plus efficace et permettant la mise en place d'une badgeuse pointeuse virtuelle (type OCTIME) pour les agents n'ayant pas accès aux structures pendant leur temps de travail (astreinte, personnel intervenant hors des structures ou les badgeuses sont installées).

Concernant les absences, celles-ci ont malheureusement connues une augmentation depuis 2018 en valeur brute. Passant de 2,01 ETP en 2018 à 2,64 ETP pour la période du 01/06/2020 au 31/05/2021. Cependant, une analyse plus fine permet de se rendre compte que les maladies ordinaires ont connu une baisse substantielle depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité passant de 2000 heures pour la période du 01/06/2019 au 31/05/2020 à 1763 h pour la période du 01/06/2020 au 31/05/2021. Cette baisse aurait pu être plus significative sans la crise sanitaire en raison des arrêts maladie liés (maladie COVID19 et mesures d'isolement des cas contacts). Il faut noter que ce sont trois accidents du travail importants (dont leur nombre a même baissé en valeur brute par rapport à la période sous contrôle) ainsi que les longues maladies qui ont directement impactés les chiffres totaux. La délibération prise par la nouvelle municipalité sur la mise en place du Complément Indemnitaire Annuel et sur l'impact causé par l'absentéisme sur ce dernier semble donc avoir porté ses fruits (PJ5).

Absences	01/06/2018 au 31/05/2019	01/06/2019 au 31/05/2020	01/06/2020 au 31/05/2021
Accident de service	975 h	1385 h	1439 h
Maladie ordinaire	1902 h	2000 h	1763 h
Longue maladie - graves maladies	360 h	180 h	1047 h
TOTAL	3237 h	3565 h	4249 h
ETP	2,01	2,21	2,64

Concernant les heures supplémentaires, le tableau ci-dessous présentent leur évolution pour la période 2018 -2021 :

Type	01/06/2018 au 31/05/2019	01/06/2019 au 31/05/2020	01/06/2020 au 31/05/2021
Base (heures)	4768,23	3501,21	2967,99
Valeur (€)	68628,40	59768,57	32009,50
ETP	2,96	2,17	1,85

Une amélioration notable a pu être observée entre les périodes 2018-2019 et 2019-2020 pour donner suite aux observations de la Chambre. L'évolution à la baisse se poursuit pour la période 2020-2021 malgré l'évolution des absences que les agents présents ont dû palier (maladie COVID19 et mesures d'isolement des cas contacts).

Cette tendance à la baisse sur la dernière période est la conséquence directe des mesures prises par la nouvelle municipalité concernant les heures supplémentaires, à savoir la comptabilisation des seules heures supplémentaires effectuées sur stricte demande hiérarchique et non plus sur initiative des agents.

Il peut être noté que la ville a créé des services avec le même nombre d'agents (service démocratie participative et service des sports).

De plus, dans le cadre du contrôle du temps de travail, la municipalité a mené cet été, une concertation avec le personnel des ATSEM et des cantinières. Leurs contrats de travail n'étaient plus en adéquation avec les heures effectuées. Afin de corriger cette anomalie, il a été convenu de redéployer ces agents de la manière suivante :

- Les ATSEM compléteront leurs heures au sein de la Médiathèque B620 pour l'organisation d'activités culturelles pour l'enfance ;
- Les cantinières compléteront leurs heures au Centre Culturel Spaziu afin d'apporter un soutien à cet équipement très consommateur.

Cette démarche est faite dans une logique d'optimisation du service rendu par les agents, afin de permettre une baisse des heures supplémentaires et complémentaires qui étaient faites dans ces deux structures. La mesure, établie de manière concertée avec les agents bénéficie d'un bon accueil dans l'ensemble et est mise en application à compter de la rentrée 2021. (PJ6)

Pour finir, nous tenons à préciser que la commune est en conformité avec la réglementation issue du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, en reliant le paiement des heures supplémentaires à la mise en place d'un contrôle automatisé de la présence des agents. En effet, dans son analyse la Chambre ne semble pas avoir distingué les heures complémentaires (possibles jusqu'à 35h pour les contrats de travail inférieurs) et les heures supplémentaires (possible jusqu'à 25h, au-delà des heures complémentaires) qui peuvent se cumuler.

Concernant les observations plus particulières faites par la Chambre, nous tenons également à vous apporter les éléments de réponses ci-après afin que vous puissiez mesurer le degré de prise en compte de ces observations et les améliorations que nous nous attachons à porter à la qualité de la gestion de la Ville depuis notre prise de fonction :

La commune, pour son exercice 2020 et surtout pour son Budget Primitif de 2021, s'est imposée le respect des règles propres aux communes de plus de 3 500 habitants avec :

- Le respect de la règle du rattachement des charges et des produits en clôture d'exercice budgétaire ainsi que celle de la contre-passation en N+1 (au 01/01/N+1) afin d'améliorer la sincérité comptable. Ce rattachement des charges et des produits a été fait sans montant minimum (PJ7 et PJ8). La Ville envisage de délibérer sur un montant minimum de rattachement. A cet effet elle souhaite recueillir l'avis de la Chambre sur un montant minimum de 500,00 €.
- Le respect des préconisations de la Chambre concernant les Charges Constatées d'Avance, (PJ9).

- La comptabilité d'engagement, a été établie en 2020 mais surtout améliorée en 2021 par une procédure de bon d'engagement des dépenses en 10 points et sur 2 niveaux pour les montants de moins de 500 € dite simplifiée, ainsi que pour les montants supérieurs à 500 €, avec une mise en concurrence, sous la responsabilité de chaque service, en dessous des seuils ne nécessitant pas un avis d'appel public à la concurrence (PJ10).
- Concernant les annexes pour l'information financière des documents budgétaires, la commune a enrichi la qualité des informations fournies dans les annexes et s'efforcera à s'assurer de la complétude de celles-ci pour les futurs CA et BP (avec par exemple, le respect des obligations réglementaires concernant les états de crédits-bails (B1.3), la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2), les méthodes utilisées pour les amortissements (A3), l'état des provisions (A4) – (PJ11).
- Concernant le Rapport d'Orientation Budgétaire (ROB) pour 2021, une concertation été menée entre les différents services et les élus référents afin de mener à bien l'élaboration budgétaire de l'exercice 2021. Un Rapport d'Orientation Budgétaire, un plan pluriannuel d'investissement ainsi que des demandes des services en investissement pour 2021 établies au plus juste.
- Concernant la Caisse Des Ecoles une délibération a été prise pour réajuster ses statuts le 24/07/2020 – (PJ12). Il en a été de même pour le CCAS par une délibération du 10/09/2020 pour validation du règlement intérieur. – (PJ13).

- Concernant l'inventaire comptable et physique, le travail de reconstitution se poursuit en corrélation avec le comptable public en s'assurant annuellement de leur mise à jour et en améliorant la désignation des biens dans la rédaction des libellés. Chaque immobilisation sera étiquetée, cette démarche a débuté sur le matériel informatique de la commune. Il est de plus prévu la mise en place d'une prestation externalisée (cabinet AFLOKAT) afin de fiabiliser cette démarche et de la pérenniser.
- Concernant les Travaux en Régie une réorganisation a été entreprise par le service technique, avec différentes fiches réalisées en interne pour le suivie analytique des heures des agents consacrées à ces travaux pour constituer de réelles immobilisations en intégrant le cout d'achat des marchandises, augmenté des frais de personnel. Par ailleurs pour le BP 2021 un montant de 209 488 € a été budgétisé en recettes de fonctionnement (042) et dépenses d'investissement (040) (PJ14) (exemple de fiche de travaux en régie) pour la valorisation des travaux effectués en régie au sein de l'inventaire comptable.
- Concernant la sincérité des prévisions budgétaires, la commune à fiabiliser ses prévisions. En début d'année 2021 des réunions par service ont été initiées afin de mieux cerner les besoins de chaque service en fonctionnement et investissement. Cela a permis d'affiner les prévisions budgétaires en matière de dépenses de fonctionnement afin d'arrêter au plus juste les budgets, le BP 2021 par rapport au BP 2020 en fonctionnement a été diminué de – 11%. Il a été utilisé, toujours pour le BP 2021, les chapitres 023 (virement à la section d'investissement), 021 (virement de la section de fonctionnement), le 022 (dépenses imprévues en section de fonctionnement) et le 020 (dépenses imprévues en section d'investissement).

- Concernant les charges de personnel, la commune dans son BP 2021 n'a pas prévu d'embauche afin de maintenir son chapitre 012 à l'identique avec une légère diminution du Budget de -0,7%. Un contrôle du temps de travail a été mis en place par des badgeuses (instaurées sur les différents sites de la commune par délibération du 15/10/2019, mise en place du règlement de la badgeuse). Face aux constats de besoins en compétences nécessaires, la commune a cependant procédé au recrutement d'un attaché principal au poste de Responsable des Finances, de la Commande Publique et des Affaires Juridiques dès juillet 2021 afin de palier son besoin d'encadrement et d'impulser une nouvelle dynamique de fiabilisation des comptes et des procédures d'achat de la collectivité. Un ingénieur a été aussi recruté à mi-temps afin de doter la collectivité de compétences qui lui faisait défaut et diminuer le recours à des prestataires extérieurs. Ces recrutements seront actés au chapitre 012 lors d'une prochaine décision modificative du budget.

Pour finir, quelques observations concernant le mode de gestion du Centre Culturel Charles Rocchi et les actions entreprises pour rationaliser les coûts de fonctionnement de la structure :

- Concernant le mode de gestion, il a été fait le choix de recourir à un prestataire de service pour la gestion et l'exploitation de l'équipement par le biais d'un marché de service.
- Avec ce prestataire, nous avons initié une démarche de réduction et d'optimisation du personnel par le biais de la mutualisation de compétences.

- Toujours avec l'aide de ce prestataire, nous avons mis en place deux plans de financement pour le fonctionnement de la structure avec l'obtention, pour l'exercice 2021 de deux financements auprès de la Collectivité de Corse. Un financement de 34.858,00 € au titre du programme « I sceni » prenant en compte les frais d'achat des spectacles, les frais liés aux plateaux techniques et aux consommations d'électricité à hauteur de 60%. De plus, un second financement de 8.000,00 € a pu être obtenu dans le cadre de la « Festa di Lingua » pour financer les frais d'achat de spectacles programmés pendant cet événement à hauteur de 80%. La Ville s'efforcera de reconduire ces financements pour chaque exercice.
- Les dépenses d'achat de spectacles ont été aussi revues à la baisse en privilégiant une programmation locale riche et variée, ces spectacles font aussi l'objet d'importantes négociations avec les prestataires.
- Concernant les ateliers, un règlement intérieur (PJ15) a été mis en place ainsi que des prélèvements mensuels pour le paiement des participations des administrés, permettant ainsi une réduction importante des impayés.
- Toujours pour essayer de générer des recettes complémentaires, la signature d'une convention avec le Conservatoire de Bastia (PJ16) liant les deux structures va permettre d'étoffer l'offre culturelle (Opéra, musique lyrique).



- Dans le but d'amplifier les locations de salles et les recettes générées, un document de prospection de location décrivant la salle de concerts et les espaces ouverts à la location a été établie (PJ17).
- Enfin, la signature d'une Convention avec le « Spaziu Natale Luciani de Corti » va permettre d'organiser ponctuellement des manifestations communes et de mutualiser les frais relatifs aux spectacles partagés (voyages, hôtels et restauration).